ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN — POLONIA
VOL. XXXIX, 5 SECTIO G 1992

Instytut Nauk Humanistycznych i Ekonomicznych Akademii Techniczno-Rolniczej
im. J. J. Śniadeckich w Bydgoszczy
Zakład Stosunków Międzynarodowych

Piotr ŁASKI

Dezintegracja Związku Radzieckiego i Jugosławii w świetle prawa międzynarodowego

Disintegration of the Soviet Union and Yugoslavia in the Light of International Law

W minionym 45-leciu uzewnętrzniła się, przybierając niekiedy dramatyczne formy, potrzeba potwierdzenia i obrony własnej tożsamości przez niektóre narody, nierzadko od dziesiątków lat pozbawione własnej państwowości. Równolegle nasiliły się wśród nich przejawy dążenia do oderwania się od macierzystego państwa i utworzenia własnego państwa, a nawet dążenia do połączenia się z innym państwem. Szczególnie ujawniły się one na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku w Związku Radzieckim i Jugosławii, początkując dezintegrację obu tych federacji. Pozornie „uśpione" wybuchły na nowo zadawnione antagonizmy wśród narodów Jugosławii i ZSRR. W tym ostatnim państwie najwcześniej i najbardziej konkretne działania w sferze przywrócenia suwerenności podjęły republiki nadbałtyckie, a zwłaszcza była Litewska Socjalistyczna Republika Radziecka, doprowadzając 11 III 1990 r. do wystąpienia jej z radzieckiej federacji i proklamowania powstania państwa litewskiego. Również ludność Słowenii i Chorwacji walczy o oderwanie się od jugosłowiańskiej federacji.

Wydarzenia te skłaniają do zastanowienia się nad zagadnieniem secesji w prawie międzynarodowym, w jego zaś ramach do rozważenia kilku problemów, a zwłaszcza takich jak: czym jest secesja części terytorium państwa? Czy w prawie międzynarodowym istnieje prawo do secesji? Kto może być podmiotem ewentualnego prawa do secesji? Jak problem secesji części terytorium państwa przedstawia się w świetle zasady samostanowienia narodów i zasady integralności terytorialnej państwa oraz w jaki

sposób można zrealizować secesję? Jak zatem należałoby ocenić proklamowanie niepodległości państwa litewskiego, a także dokonaną w r. 1991 secesję Słowenii i Chorwacji, a następnie pozostałych części składowych jugosłowiańskiej federacji i wynikające z tego implikacje prawnomiędzynarodowe.

ISTOTA SECESJI CZĘŚCI TERYTORIUM PAŃSTWA

Starając się udzielić odpowiedzi na postawione pytania, należy podjąć próbę określenia istoty secesji części terytorium państwa Secesja części terytorium państwa stanowi jedną z form podziału państwa; jeden ze sposobów utraty terytorium przez państwo w następstwie odłączenia się od niego części terytorium wraz z zamieszkującą je ludnością. Do jej istoty należy również i to, że jest ona procesem, w którego efekcie następuje przerwanie więzi faktycznych i prawnych z dotychczasowym suwerenem. Ponadto oderwana część terytorium w momencie secesji może posiadać lub też nie szczególny status prawny w stosunku do pozostałego terytorium państwa, natomiast państwo, od którego nastąpiła secesja części jego terytorium, zachowuje nadal w uszczuplonych granicach tożsamość i ciągłość prawnomiędzynarodową niezależnie i obok nowo powstałego państwa lub państwa, z którym połączyła się oderwana część terytorium.

Powstała w ten sposób sytuacja jest odmienna od rozczłonkowania państwa, czyli przypadku, w którym żadne państwo powstałe po podziale nie stanowi pod względem prawnomiędzynarodowym kontynuacji państwa istniejącego przed podziałem. Przytaczane rozróżnienie teoretycznie jest nader wyraźne, lecz może komplikować się w konkretnym przypadku podziału państwa, np. w odniesieniu do zaistniałego w grudniu 1991 r. rozpadu Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich.

ZASADA SAMOSTANOWIENIA NARODÓW A PRAWO DO SECESJI

Termin „samostanowienie" ma dwojakie znaczenie: może być utożsamiany z suwerenną równością istniejących państw, obejmując ich prawo do wyboru formy rządu bez interwencji zewnętrznej innych państw, może też oznaczać prawo ludności określonego terytorium do wyboru politycznej organizacji niezależnie od życzeń reszty państwa, którego jest integralną częścią.

Dawne prawo międzynarodowe uznawało tylko to pierwsze znaczenie samostanowienia. Dopiero rozwój prawa międzynarodowego po minionej wojnie światowej powoli zaczął przynosić zmianę tego nastawienia. Isto-

tnym krokiem naprzód w tym procesie okazało się stanowisko Organizacji Narodów Zjednoczonych zmierzające ku potwierdzeniu prawa narodów do samostanowienia jako źródła praw i obowiązków, a zatem zmierzające ku rozszerzeniu interpretacji niektórych postanowień Karty Narodów Zjednoczonych.

Konstatując, że podmiotem samostanowienia są narody, powstaje pytanie, czy rzeczywiście niezbędna i konieczna zarazem jest zmiana ugruntowanego już w polskiej terminologii prawnopolitycznej wyrażenia „samostanowienia narodów" na „samostanowienie ludów", skoro słowo „naród" w przedmiotowym zwrocie ma aktualnie sens szerszy niż dawniej, obejmując nie tylko wspólnoty etniczne, ale każdą wspólnotę geopolityczną. Nie jest konieczna, gdyż dążącą do samostanowienia o sobie część ludności łączy wspólnota narodowa, co daje jej podstawę do wyodrębnienia się.

Ważkim elementem w zachodzącej przemianie była też uchwalona 14 XII 1960 r. Deklaracja w sprawie przyznania niepodległości krajom i ludom kolonialnym [1], stwierdzająca, że jedynie całkowita niepodległość jest do pogodzenia z prawem do samostanowienia, czyli prawem do swobodnego określenia swego statusu politycznego i swobodnego rozwoju ekonomiczno-politycznego.

Momentem wieńczącym ten proces stało się uchwalenie 16 XII 1966 r. Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych [2], w którym stwierdza się w art. 1, że podmiotem samostanowienia są „wszystkie ludy" niezależnie od stopnia ich rozwoju, a więc zarówno te, które nie mają jeszcze własnej państwowości, jak i te, które już ją formalnie osiągnęły, a co ma w ten sposób zapewnić realizowanie zasady równości narodów.

Wykrystalizowanie się samostanowienia narodów w powszechną zasadę prawa międzynarodowego, której treścią jest prawo wszystkich narodów do wyboru odpowiadającego im statusu prawno-politycznego oraz rozwoju społeczno-ekonomicznego, skłania do pytania, czy z zasady tej, będącej kategorią prawa międzynarodowego, a wprowadzonej do najważniejszej po minionej wojnie światowej umowy międzynarodowej, jaką jest Karta Narodów Zjednoczonych, może wynikać również prawo do secesji części ludności państwa? Prawo to stwarza bowiem możliwość wewnętrznego zatomizowania niejednego państwa wielonarodowego, pośrednio zaś sytuacji polityczno-militarnej w wielu newralgicznych regionach świata, deprecjonując zarazem wartość integralności terytorialnej państw.

[1] *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*, Oprac. K. Kocot, K. Wolfke, Wrocław—Warszawa 1978, ss. 108 i n.

[2] Dz.U. 1977, nr 38, poz. 167 i 169. Zob. też: A. Michalska: *Pakty Praw Człowieka a regionalne regulacje w dziedzinie praw człowieka*, „Państwo i Prawo" 1987, nr 2, ss. 7—8.

Z istoty art. 1 pkt 2 Karty NZ[3] wynika, iż jednym z podstawowych celów Organizacji Narodów Zjednoczonych jest rozwijanie przyjaznych stosunków między narodami, a także poszanowanie zasad równouprawnienia i samostanowienia narodów, co czyni z tego ostatniego cel o ogólnym walorze, na który mogą powoływać się społeczności domagające się równoprawnego traktowania. Czy taki też był zamiar twórców Karty NZ, w tym również domniemanie zawarcia w art. 1 pkt 2 Karty NZ tak ważkiego elementu, wynikającego z istoty samostanowienia narodów, jakim jest na przykład prawo do secesji?

Z pewnością zamiarem autorów Karty NZ było sformułowanie zasady stanowiącej podstawę powojennych pokojowych stosunków w światowej społeczności, a więc zasadę o uniwersalnym charakterze, która traktowana jako kategoria prawnomiędzynarodowa z uwagi na to, że jest „swobodnym i prawdziwym wyrazem woli narodów", stwarzałaby z jednej strony określone uprawnienia dla wszystkich narodów, z drugiej zaś — zobowiązanie wszystkich państw do równego traktowania całej ludności zamieszkującej ich terytoria.

Jednakże praktyka międzynarodowa minionego 45-lecia odbiegała od tak rozumianego samostanowienia narodów w obawie, że może być ono zachętą do wszelkiego rodzaju tendencji odśrodkowych w każdym praktycznie państwie. Starano się przeto, szczególnie w miarę dokonującego się procesu dekolonizacyjnego, ograniczyć zakres podmiotów uprawnionych do powoływania się nań do społeczności poddanych obcej zależności, wyzyskowi czy okupacji. Zawężenie to okazało się zarówno mało precyzyjne, jak i mało skuteczne, ponieważ część ludności zmierzająca do secesji, zamieszkująca integralną część państwa, powołuje się przeważnie na fakt poddania jej różnorodnym formom dyskryminacji przez rodzime władze w postaci na przykład niemożności swobodnego rozwoju kulturalnego, językowego czy religijnego.

Obecnie więc obserwujemy tendencję odwrotną. Państwa coraz bardziej uświadamiają sobie fakt, że zawężenie podmiotów uprawnionych do powoływania się na samostanowienie narodów jedynie do ludności poddanej obcej zależności, okupacji czy wyzyskowi przy jednoczesnym odmawianiu tej możliwości różnym wspólnotom narodowym, nierzadko dyskryminowanym tak w państwach kapitalistycznych, jak i socjalistycznych czy tzw. „trzeciego świata", stanowi pogwałcenie Karty NZ tym jaskrawsze, że traktuje ona samostanowienie narodów w ścisłym związku z utrwalaniem pokoju. Z powiązania tego wynika, że działalność zmierza-

[3] Por. art. 1 pkt 2 Karty NZ: „Rozwijać przyjazne stosunki pomiędzy narodami, oparte na poszanowaniu zasady równouprawnienia i samostanowienia narodów, oraz stosować inne odpowiednie środki dla wzmocnienia powszechnego pokoju". *Karta NZ*, Dz.U. 1947, nr 23, poz. 90 i 91.

jąca do ograniczenia lub uchylenia tego prawa wobec każdego narodu godzi w utrwalanie pokoju na świecie, a więc w cel nadrzędny Narodów Zjednoczonych.

Opowiadając się więc za istnieniem prawa każdego narodu do własnej podmiotowości przyjąć należy, że wszystkie narody (a nie tylko państwa) mają równe prawa, również przysługujące wszystkim narodom prawo do realizowania własnych interesów egzystencjalnych. W jaki jednak sposób prawo to może zostać zrealizowane przez narody wielonarodowego państwa? Otóż, jeśli zamieszkują one tego typu państwo, to zrealizować je mogą w następującej formie: uzyskując rzeczywistą autonomię w ramach danego państwa, odrywając się od dotychczasowego państwa, łącząc się następnie z innym państwem lub tworząc nowe państwo. W tych ostatnich dwóch przypadkach następuje to w wyniku secesji części terytorium państwa. Natomiast istotnym czynnikiem, który musi być spełniony w omawianej kwestii, jest istnienie swobody wyboru między przedstawionymi formami.

Zapytajmy jednak w tym miejscu, czy z tak ujętego i przedstawionego charakteru samostanowienia narodów może wynikać, chociażby w sposób domniemany, prawo do secesji?

W doktrynie w tej kwestii występuje zróżnicowanie poglądów. Między innymi w nauce polskiej obok opinii podkreślających, iż samostanowienie narodów może być zrealizowane na przykład w formie oderwania się części terytorium wraz z ludnością od państwa [4], czy akcentujących, że wprowadzenie do prawa międzynarodowego normy dotyczącej samostanowienia z „konieczności pociąga za sobą również uznanie prawa do secesji" [5], lub też uważających, jak to czyni na przykład L. Antonowicz, że z ujętego w Karcie NZ samostanowienia narodów „pośrednio wynika istnienie w prawie międzynarodowym prawa do secesji" [6], nietrudno znaleźć poglądy przeczące istnieniu takiego prawa [7] bądź też podające w wątpliwość jego istnienie [8].

O ile więc polscy przedstawiciele nauki prawa międzynarodowego oscylują między uznaniem istnienia w prawie międzynarodowym prawa do secesji, wynikającego z samostanowienia narodów, a przeczeniem istnie-

[4] R. Rybicki: *Samostanowienie narodów,* [w:] *Encyklopedia prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych,* Warszawa 1976, s. 349.

[5] L. Dembiński: *Samostanowienie w prawie i praktyce ONZ,* Warszawa 1969, s. 176.

[6] L. Antonowicz: *Zasada samostanowienia we współczesnym prawie międzynarodowym,* „Sprawy Międzynarodowe" 1963, nr 8, s. 44.

[7] J. Tyranowski: *Prawo do samostanowienia a zasada integralności terytorialnej i nienaruszalności granic,* „Państwo i Prawo" 1978, nr 12, s. 35 i n.

[8] J. Symonides: *Terytorium państwowe w świetle zasady efektywności,* Toruń 1971, ss. 178—179.

nia takiego prawa, nie wynika ono bowiem jednoznacznie z zasady samostanowienia narodów, co świadczy o niestworzeniu prawnej zachęty do działań dezintegracyjnych, o tyle nauka państw „trzeciego świata" i zachodnia na ogół jednomyślnie [9] wypowiada się przeciwko istnieniu prawa do secesji, jako uprawnienia podmiotowego wynikającego z samostanowienia narodów. Na przykład hinduski prawnik S. Kaur stwierdza: „Secesja nie jest częścią pojęcia «samostanowienie», a rewolucyjny charakter secesji wywodzi swoją legalność tylko z sukcesu".[10]

Natomiast przedstawiciel nauki zachodniej, R. Emerson, podkreśla: „Samostanowienie może być wykonywane jedynie wówczas, gdy narody, do których ma ono zastosowanie, zostają w drodze pewnej formy uzgodnienia dokładnie określone z góry, gdy miejsce, czas oraz okoliczności, w jakich ma być ono zastosowane, są podobnie wyznaczone".[11] Prawa do secesji nie uznaje również J. Crawford, stwierdzając: „Zasada samostanowienia narodów nie jest prawem, które mogłoby mieć zastosowanie do wszystkich wspólnot narodowych dążących do niepodległości".[12] Także D. Turp uważa, że samostanowienie nie ma charakteru wiążącej normy prawnej, gdyż: „Karta NZ nie zawiera żadnych wskazań ani co do jego istoty, ani co do podmiotów wynikających z niego praw i obowiązków, a zatem nie wynika z niego prawo do secesji".[13]

Jeszcze inni podkreślają: „Jakkolwiek zasada samostanowienia jest zgodna z celami Karty NZ, to tylko w takim zakresie, w jakim implikuje prawo do samorządu, lecz nie prawo do secesji. Skoro więc Karta NZ nie zawiera żadnej wzmianki o prawie do secesji, to nie sposób wydedukować jego istnienia z jakichkolwiek jej postanowień. Karta NZ daje narodom prawo do samostanowienia, lecz w żadnym razie nie oznacza to prawa do secesji".[14]

Opinie cytowanych przedstawicieli nauki, jak się wydaje, wynikają bardziej z obaw o skutki polityczno-ekonomiczne i prawne czy militarne

---

[9] Odmiennie wypowiadają się m.in.: L. C. Buchheit: *Secession, The Legitimacy of Self-Determination*, New Haven—London 1978, s. 128; R. Redslob: *Traité de droit des gens*, Paris 1950, ss. 419—422; Ch. Rousseau: *Droit international public*, Paris 1953, s. 81.

[10] S. Kaur: *Self-determination in international law*, „Indian Journal of International Law" 1970, nr 10, s. 493.

[11] R. Emerson: *Self-determination*, „Proceedings of the American Society of Internal Law" 1966, t. 60, s. 137.

[12] J. Crawford: *The Criteria for Statehood in International Law*, [w:] *British Yearbook of International Law* 1976/1977, t. 48, s. 160.

[13] D. Turp: *Le droit de sécession en droit international public*, [w:] *Canadian Yearbook of International Law* 1982, t. 20, s. 32.

[14] Np. C. Economides: *Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*, „Revue Hellénique de Droit International" 1957, s. 186; B. V. A. Rölling: *International Law in Expanded World*, Amsterdam 1960, s. 78.

secesji niż z racji faktycznych, ponieważ w ich przeświadczeniu każda próba secesji, nie wspominając już o dokonanej, stanowi wyzwanie „rzucone" ustalonemu porządkowi i „podziałowi" świata na strefy wpływów, ostatnio jednak burzonemu. Stwarza ona bowiem poważne niebezpieczeństwo naruszenia określonych powiązań polityczno-ekonomicznych, nierzadko też delikatnej równowagi istniejącej w danym regionie, tym bardziej że nie wiadomo, jaką orientację polityczną reprezentować będą w przyszłości „dzisiejsi" secesjoniści.

Zróżnicowane stanowisko przedstawicieli nauki prawa międzynarodowego w przedmiotowej sprawie skłania do sprecyzowania własnej opinii. Otóż, jeśli uwzględnimy, że założenia Karty NZ są zgodne z linią rozwojową prawa międzynarodowego, to przyjąć należy, że to ostatnie odnosi się do dążeń samostanowieniowych zarówno dyskryminowanej części ludności w państwie, jak i ludności terytoriów niesamodzielnych i kolonialnych. Jeżeli jednak część ludności państwa zrywa w wyniku secesji więzi faktyczne i prawne z macierzystym państwem, to powstaje sytuacja odmienna niż ta, która ma miejsce, gdy więź z metropolią zostaje zerwana przez ludność terytoriów niesamodzielnych i kolonialnych. W tym ostatnim bowiem przypadku rezolucje Zgromadzenia Ogólnego NZ [15] formułują wyraźnie normy upoważniające ludność wymienionych terytoriów do dążenia do niepodległości. Uzyskanie zaś jej przez tę ludność nie jest uważane za secesję, gdyż każde terytorium niesamodzielne i kolonialne, jak podkreśla Deklaracja zasad prawa międzynarodowego z r. 1970, ma „[...] na mocy Karty NZ status odrębny i różny od terytorium państwa nim administrującego, i ta odrębność ma trwać aż do czasu uzyskania niepodległości przez kolonię lub obszar niesamodzielny".[16] Secesji zaś może dokonać jedynie ludność części terytorium państwa zamieszkująca z zasady jednostkę administracyjnie wyodrębnioną w jego ustroju terytorialnym.

W tym miejscu można zapytać, czy rezolucje Zgromadzenia Ogólnego NZ formułują analogiczne upoważnienie także w odniesieniu do ludności jakiejkolwiek integralnej części terytorium państwa?

Stwierdzić należy, że nie formułują one takiego upoważnienia między innymi z uwagi na to, że prawnie są one jedynie zaleceniami mającymi tworzyć zasady o trwałym w miarę charakterze, nie interpretowane re-

[15] Np. rezolucja ZO NZ nr 637/VII z 16 XII 1952 r., dotycząca praw ludów i narodów do stanowienia o sobie; rezolucja ZO NZ nr 1514/XV z 14 XII 1960 r., czyli Deklaracja w sprawie przyznania niepodległości krajom i narodom kolonialnym; rezolucja ZO NZ nr 2625/XXV z 24 X 1970 r., czyli Deklaracja zasad prawa międzynarodowego dotycząca przyjaznych stosunków i współpracy między państwami zgodnie z Kartą NZ, [w:] *Wybór ważniejszych rezolucji ZO NZ*, Wstęp i opracowanie R. Jasica, Katowice 1976, ss. 27—28 i 31—33.

[16] Deklaracja zasad prawa międzynarodowego..., *ibid.*, ss. 31—33.

stryktywnie i w oderwaniu tak od Karty NZ, jak i realiów międzynarodowych. W przypadku zatem jednej z nich, mianowicie wspomnianej Deklaracji zasad prawa międzynarodowego z r. 1970, we fragmencie odnoszącym się do zasady samostanowienia narodów oznaczać to może dopuszczenie argumentacji *a contrario* w odniesieniu do realizacji tej zasady, ponieważ Deklaracja ta wprawdzie nie przewiduje wyraźnie prawa do secesji, to również go nie wyklucza.[17] Skoro więc adresatem jej postanowień są państwa zobowiązane z mocy Karty NZ do postępowania zgodnego z zasadami równouprawnienia i samostanowienia narodów, a postępują wbrew nim, to w takiej sytuacji dyskryminowana część ludności państwa, realizując uprawnienie wypływające z istoty samostanowienia, ma możność samodzielnego zadecydowania o swoim statusie wewnętrznym (aspekt wewnętrzny samostanowienia) i zewnętrznym (aspekt zewnętrzny samostanowienia).

W tym ostatnim przypadku oznacza to między innymi możność secesji w celu stworzenia własnego państwa, co nie wyklucza wszakże możliwości połączenia się z innym państwem. Oznacza to również nieredukowalność samostanowienia do pojęcia jakiegoś samozarządzania, do którego to w początkowym etapie kształtowania się samostanowienia chciano je sprowadzić. Element ten, będąc tożsamy z prawem do posiadania państwowości, tworzy ogólne ramy do realizacji wewnętrznego aspektu samostanowienia. Natomiast jego aspekt zewnętrzny oznacza, że terytoria współczesnych państw nie są niezmienne. Rodzi to zarazem pytanie, czy nie zachodzi w takim przypadku sprzeczność między zasadami samostanowienia narodów i integralności terytorialnej państwa?

Zanim udzielimy odpowiedzi na to pytanie, podkreślić należy, że wynikające z założeń Karty NZ prawo każdego narodu do samodzielnego stanowienia o sobie jest także prawem każdego narodu do własnej państwowości, a co przeniesione w sferę suwerenności państwowej oznacza prawo każdego narodu do posiadania własnej suwerenności. Tę natomiast osiągnąć można między innymi przez secesję i utworzenie w jej rezultacie owego państwa. Należy więc dać wyraz temu, że z ujętego w art. 1 pkt 2 Karty NZ samostanowienia narodów, którego poszanowanie jest jednym z celów Narodów Zjednoczonych, pośrednio wynika istnienie w prawie międzynarodowym prawa do secesji, podmiotowo ograniczonego do konkretnego narodu, nie korzystającego z równouprawnienia na równi z innymi narodami wielonarodowego państwa. Czyni to z Karty NZ, bę-

[17] Możliwość argumentacji *a contrario* w odniesieniu do treści Deklaracji zasad prawa międzynarodowego z r. 1970 sugeruje także L. Rosenstock: *Declaration of principles of the international law concerning friendly relations and co-operation among states in accordance with the UN Charter,* „American Journal of International Law" 1973, nr 1, ss. 713 i 732.

dącej częścią pozytywnego prawa międzynarodowego, prawną podstawę prawa do secesji, a urzeczywistnienie secesji części terytorium państwa stanowi jeden z możliwych skutków realizowania zasady samostanowienia narodów.

PODMIOTY PRAWA DO SECESJI

Ogół obywateli znajdujących się na terytorium państwa jest ludnością danego państwa. Stanowi ona jeden z trzech konstytutywnych elementów definicji państwa w prawie międzynarodowym, zarazem najbardziej zmienny jego składnik. Zmiany ludnościowe występują także w przypadku zmiany terytorium państwa. Zachodzą one między innymi wówczas, gdy część ludności zamieszkująca bądź wyodrębnioną administracyjnie, bądź nie wyodrębnioną jednostkę państwa, różniąca się od pozostałych obywateli państwa zaawansowaną świadomością swojej odrębności etnicznej (języka, religii, obyczajów i zwyczajów), terytorialnej, ekonomicznej, przeszłości historycznej i pochodzenia, dąży do zmiany swego położenia poprzez powołanie własnych instytucji państwowych, a więc dąży do utworzenia odrębnego państwa lub do połączenia się z państwem, którego ludność jest etnicznie taka sama, jak część ludności dążąca do secesji.

Owo dążenie przez część ludności do zmiany statusu terytorialnego i administracyjnego macierzystego państwa jest pewnym okresem przejściowym, w którym wola części ludności i sposób jej artykułowania, będące w istocie problemem wewnętrznym państwa, nabierają również znaczenia prawnomiędzynarodowego. W tym też okresie taką część ludności, będącą z zasady narodem (mniejszością narodową) zmierzającym do secesji, można by określić mianem podmiotu secesji, zaznaczając, że chodzi o podmiotowość w sensie ogólnym.

Jeśli przejawia on chęć i zdolność nabycia praw oraz wykonywania zobowiązań prawnomiędzynarodowych, wykształcając zarazem w pełni zdolne do utrzymywania stosunków międzynarodowych organy, przejawia zatem wolę tworzenia stałych zrębów swojej państwowości lub też wolę połączenia się z innym państwem, może być traktowany (podobnie jak ruch narodowowyzwoleńczy) przez inne państwa jako swego rodzaju państwo *in statu nascendi*. One też poprzez swoje — negatywne lub pozytywne — ustosunkowanie się do dążeń takiego narodu oceniają w ten sposób jego secesyjne dążenie do utworzenia własnego państwa lub też połączenia się z innym państwem.

Powyższy status ma jednak charakter tymczasowy. Jeśli bowiem przedsięwzięte przez naród działania secesyjne doprowadzą do powstania nowego państwa, staje się ono podmiotem prawa międzynarodowego, jeśli

zaś doprowadzą do połączenia się oderwanej części terytorium z innym państwem, to ostatnie jest podmiotem prawa międzynarodowego. Natomiast w razie stłumienia secesji status ten wygasa.

A jak przedstawia się zagadnienie podmiotu prawa do secesji w przypadku, gdy państwo stanowi federację, której cechą charakterystyczną jest posiadanie przez nią centralnych organów w stosunkach międzynarodowych, części zaś jej składowe mogą mieć ogólne albo ograniczone lub też w ogóle nie posiadać prawa utrzymywania stosunków zewnętrznych? Czy rozwiązanie takie, stanowiąc w sferze prawa wewnętrznego logiczne następstwo struktury państwa federacyjnego, pozwala dostrzec w nim możliwość urzeczywistnienia aspiracji narodowych wynikających z samostanowienia narodów, w tym również uważać wszystkie narody zorganizowane w autonomiczne człony państwa za podmioty secesji?

Odpowiadając na te pytania przyjrzeć należałoby się prawu wewnętrznemu Związku Radzieckiego i Jugosławii sprzed okresu ich rozpadu; sięgnąć do rozwiązań konstytucyjnych obu wspomnianych państw.

Rosja przełomu XIX i XX wieku była państwem występującym jako jeden podmiot prawa międzynarodowego. Jednakże dojście do władzy w r. 1917 w wyniku Rewolucji Październikowej klasy robotniczej pod kierunkiem partii komunistycznej spowodowało głębokie przeobrażenia ustrojowe w tej części świata. Ich efektem było powstanie w r. 1918 Rosyjskiej Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Radzieckiej, a w okręgach nierosyjskich — odrębnych republik narodowych. „Młoda" władza bolszewicka zamierzała stworzyć „państwo robotników i chłopów", lecz wkrótce okazało się, że prawie nikt (poza Rosjanami) nie chciał w nim pozostać. Kraj zaczął rozpadać się. Dopiero zajęcie siłą przez Armię Czerwoną w latach 1918—1921 Ukrainy, Zakaukazia i części Azji Środkowej, które zbiegło się z interwencją zbrojną państw obcych zmierzających do obalenia rodzącego się państwa dyktatury proletariatu, doprowadziło do zawarcia przez zajęte przez armię bolszewicką republiki 30 XII 1922 r. traktatu o utworzeniu Związku Radzieckiego [18], powodując, że stał się on wielonarodowym państwem federacyjnym.

Jednakże w latach 1922—1944 uprawnienia Związku Radzieckiego obejmowały całość spraw zagranicznych, przy czym rząd radziecki przestrzegał prawnomiędzynarodowej odpowiedzialności państwa związkowego za działalność jego części składowych. Uchwalenie zaś 1 II 1944 r. poprawki do radzieckiej konstytucji z 5 XII 1936 r., nadającej każdej republice związkowej uprawnienia w sferze zagranicznej z państwami obcymi, przyczyniło się do formalnego uzyskania prawnomiędzynarodowej

[18] L. Antonowicz: *Położenie ZSRR w prawie międzynarodowym*, „Studia Prawnicze" 1967, nr 15, s. 17.

podmiotowości przez ówczesne republiki związkowe, wzmacniając prawnie związkowy charakter ZSRR.[19] Można więc stwierdzić, że radzieckie republiki związkowe do r. 1944 nie były państwami w prawnomiędzynarodowym sensie. Dopiero na podstawie noweli konstytucyjnej z 1 II 1944 r., osiągnęły ten status, który utrzymano także w konstytucji związkowej z 7 X 1977 r.[20]

Ta ostatnia ustawa zasadnicza umocniła radziecki federalizm, którego cechą miała być suwerenność Związku oraz formalna suwerenność republik wchodzących w skład ZSRR.[21] Toteż obok ZSRR, jako podmiotu prawa międzynarodowego, także wchodzące w jego skład republiki związkowe posiadać miały podmiotowość prawnomiędzynarodową, ich zaś suwerenne prawa, aczkolwiek ograniczone uprawnieniami przekazanymi Związkowi jako całości, miały być gwarantowane związkową ustawą zasadniczą. Czyniło to z ZSRR twór, w którym republiki związkowe same będąc państwami wchodziły jednocześnie w skład Związku Radzieckiego.

Konsekwencją tego rozwiązania było podkreślenie nie tylko znaczenia republik, od których woli zależała faktyczna i prawna egzystencja całego Związku Radzieckiego, lecz także potwierdzenie ich prawnomiędzynarodowej podmiotowości, tudzież przyznanie wszystkim republikom związkowym bezpośrednio, a zamieszkującym je narodom pośrednio prawa do secesji ze Związku, zawartego w normie art. 72 związkowej ustawy zasadniczej z r. 1977.[22]

Tak więc federacyjna konstytucja ZSRR, jako akt prawa wewnętrznego, będąc podstawą prawną do wystąpienia republik związkowych z radzieckiej federacji, uczyniła z nich jednostki uprawnione do secesji. Jakkolwiek pamiętać trzeba, że chociaż konstytucyjnie republika związkowa zachowywała prawo do swobodnego wystąpienia z ZSRR (art. 72 konstytucji ZSRR), to jednak nie część terytorium odrywała się, lecz zamieszkująca to terytorium ludność.

Powstała na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku sytuacja społeczno-polityczna i ekonomiczna w Związku Radzieckim sprawiła, że w końcu uzmysłowiono sobie, iż obowiązująca ustawa zasadnicza z r. 1977 „przestała nadążać za nową rzeczywistością". Dążenia do niedawna jeszcze

---

[19] *Ibid.*, s. 16; R. Bierzanek, J. Symonides: *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1985, s. 132.

[20] *Konstytucja Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich*, Warszawa 1977, s. 37 i n.

[21] W. Suchecki: *Geneza i rozwój wielonarodowego państwa radzieckiego (1922—1972)*, „Państwo i Prawo" 1972, nr 11, s. 3 i n.; T. Szymczak: *Ustrój europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1988, ss. 270 i 283—284.

[22] *Konstytucja ZSRR*, s. 79; Szymczak: *op. cit.*, s. 278; R. M. Lavigne: *Regards sur la Constitution soviétique de 1977*, Paris 1979, s. 134.

narodów radzieckiej Pribałtyki, Ukrainy, Białorusi, republik zakaukaskich czy środkowoazjatyckich, związane z ich aspiracjami do faktycznej suwerenności, unaoczniły rolę tych narodów w procesie zmierzającym do zapewnienia suwerenności odmiennej od tej, którą formalnie jeszcze gwarantowała im federacyjna ustawa zasadnicza, a polegającej na rzeczywiście niezależnym od władz związkowych decydowaniu o własnych narodowych sprawach.

Zasadę federalizmu w części dotyczącej ustroju państwowego i statusu prawnego republik przyjęła również Federacyjna Socjalistyczna Republika Jugosławii w pierwszej po II wojnie światowej konstytucji z 31 I 1946 r. W następnych jednak ustawach zasadniczych, uchwalanych w latach 1953, 1963 i 1974, zmodyfikowano jugosłowiański federalizm. Ostatnia konstytucja FSRJ z 27 II 1974 r.[23], wzmacniając, w stosunku do przepisów poprzednich konstytucji, pozycję prawną republik, czyniąc je bardziej samodzielnymi jednostkami administracyjnymi federacji, posiadającymi cechy państwa, nie przyznała im wszelako statusu identycznego do statusu republik związkowych ZSRR. Wiązało się to z faktem, iż Jugosławia miała być „wspólnotą narodów i narodowości", a dopiero potem wspólnotą republik i okręgów autonomicznych, które na podstawie samostanowienia narodów z możliwością oderwania się od federacji wyraziły wolę współżycia w państwie związkowym.[24]

Implikacją tego stało się przyznanie, zgodnie z art. 1 części wstępnej konstytucji jugosłowiańskiej z r. 1974, zatytułowanej „Zasady podstawowe", prawa do secesji nie republikom federacyjnym, lecz zamieszkującym je narodom, co uczyniło z ludności republik podmioty prawa do secesji.

Czy prawo narodów do secesji z jugosłowiańskiej federacji odnieść należało także do narodowości nie posiadających w niej własnej republiki, np. mieszkańców dwóch okręgów autonomicznych wchodzących w skład Republiki Serbskiej: Wojwodiny i Kosowa?

Z treści art. 1, 3 i 245 jugosłowiańskiej federacyjnej ustawy zasadniczej z r. 1974 wynika, że wszystkie narody i narodowości federacji bez względu na to, jaką zamieszkują jednostkę organizacyjną federacji, mają być równoprawne. Mając więc wszystkie takie same prawa, mogły przeto odwołać się do prawa wynikającego z treści art. 1 federacyjnej konstytucji. Sięgając dalej, można podkreślić, iż jugosłowiańskie rozwiązanie konstytucyjne o prawie do wystąpienia z federacji, przyznające je ludności zorganizowanej w republiki i okręgi autonomiczne, okazało się odmienne od radzieckiego. O ile bowiem w przypadku radzieckim konstytucyjnym

---

[23] *Konstytucja Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii,* Warszawa 1975, s. 44 i n.

[24] Szymczak: *op. cit.*, s. 358.

podmiotem prawa do secesji była republika związkowa, co odpowiadałoby narodowi jugosłowiańskiej republiki, mimo że ta ostatnia nie mogła korzystać z takiej samej podmiotowości prawnomiędzynarodowej (przynajmniej w sensie formalnym), co dawne republiki radzieckie, o tyle — stanowiąc przejaw odmienności w stosunku do byłego radzieckiego modelu federacyjnego — jugosłowiańska konstytucja, opierając się na zasadzie równouprawnienia całej ludności państwa, czyniła w omawianej materii podmiotem prawa do secesji formalnie także ludność zorganizowaną w okręgi autonomiczne, co odpowiadałoby ludności byłego Związku Radzieckiego zorganizowanej w autonomiczne republiki.

Podobnych rozwiązań prawnokonstytucyjnych nie przyjęła była Czeska i Słowacka Republika Federacyjna.

Ustawodawca Czecho-Słowacki uważa, że skoro w tej federacji, z wyjątkiem części ludności węgierskiej, pozostałe mniejszości, np. Polacy na Zaolziu czy Morawianie, stanowiły zdecydowaną mniejszość w miejscu ich zamieszkiwania, to nie było powodu sięgania do rozwiązań typu radzieckiego czy jugosłowiańskiego i przyznania — gwarantowanego konstytucyjnie — prawa do wystąpienia z federacji.

Jednak narastające od końca lat osiemdziesiątych dążenie słowackiej ludności do uniezależnienia się od „czeskiej części federacji", doprowadziły w r. 1992 do podjęcia przez ludność i władze obu części federacji decyzji o rozpadzie federacji czecho-słowackiej i powstaniu 1 I 1993 r. dwu państw w sensie prawa międzynarodowego: Republiki Czeskiej i Republiki Słowackiej, uznanych następnie przez inne państwa (w tym także przez Polskę). Oba państwa stały się niebawem członkami ONZ.

Będąc natomiast świadomi różnic między rozwiązaniami ustrojowymi zdezintegrowanej Jugosławii i ZSRR można zapytać, czy wewnętrzne ustawodawstwo obu byłych federacji stworzyło możliwość urzeczywistnienia aspiracji narodowych narodom zorganizowanym w wyodrębnionych jednostkach terytorialnych, skoro konstytucje tych państw w okresie ich niezakłóconego istnienia przyznawały jedynie formalnie narodom (w przypadku Jugosławii) lub zamieszkałym przez dane narody jednostkom administracyjnym (w przypadku ZSRR) prawo do secesji?

Zanim spróbujemy odpowiedzieć na to pytanie, należałoby zastanowić się nad tym, jak secesja części terytorium państwa przedstawia się w świetle zasady integralności terytorialnej państwa.

ZASADA INTEGRALNOŚCI TERYTORIALNEJ PAŃSTWA A PRAWO DO SECESJI

Wykształcenie się prawnomiędzynarodowej zasady samostanowienia narodów wyłoniło problem stosunku tej zasady do dużo wcześniej wykrystalizowanej zasady integralności terytorialnej (niepodzielności) państwa.[25] W nauce niejednokrotnie wyrażano opinię, iż wspomnianych zasad nie sposób pogodzić ze sobą; więcej, stwierdzano, że z zasady integralności terytorialnej państwa wynika niedopuszczalność secesji. Czy tak jest rzeczywiście?

Z chwilą wyłonienia się po II wojnie światowej systemu Narodów Zjednoczonych i wprowadzenia do Karty NZ przepisu statuującego: „Wszyscy członkowie [ONZ — podkreślenie moje P. Ł.] powstrzymają się w swych stosunkach międzynarodowych od stosowania groźby lub użycia siły przeciwko całości terytorialnej lub niepodległości któregokolwiek państwa" — art. 2 pkt 4 Karty NZ[26] — poszanowanie integralności terytorialnej stało się jedną z fundamentalnych zasad prawnomiędzynarodowych.

Wykładnia art. 2 pkt 4 Karty NZ skłania do stwierdzenia, iż Karta NZ chroni integralność terytorialną każdego państwa niezależnie od jego członkostwa w Narodach Zjednoczonych, i to nie tylko przed zastosowaniem siły, lecz także przed groźbą jej użycia. Toteż obowiązek poszanowania nienaruszalności terytorialnej innych państw nabrał charakteru powszechnego, odnosząc się do nienaruszalności terytorium jakiegokolwiek współczesnego państwa.

Jakkolwiek art. 2 pkt 2 Karty NZ „bierze pod ochronę" określony stan terytorialny, to jednak obecny stan nie ma charakteru statycznego. Przeciwnie — nierzadko ulega zmianie: na dawnych terytoriach kolonialnych powstają nowe niepodległe państwa, jesteśmy również świadkami secesji części terytoriów od niektórych państw.

Pozwala to zauważyć, iż zasada integralności terytorialnej państwa, chroniąc układ terytorialny „zaakceptowany po II wojnie światowej"[27], nie przesądza ewentualnych sporów, nie rozstrzygniętych w momencie jego kształtowania się. Nie normuje też kwestii terytorialnych powstałych w trakcie tworzenia się nowego powojennego ładu terytorialnego.

---

[25] H. Rumpf: *Integrität*, [w:] *Wörterbuch des Völkerrechts*, Berlin 1961, t. 2, s. 27; J. Symonides: *Integralność terytorialna*, [w:] *Encyklopedia prawa międzynarodowego...*, s. 101.

[26] *Wybór dokumentów...*, s. 65.

[27] B. Wiewióra: *Uznanie nabytków terytorialnych w prawie międzynarodowym*, Poznań 1961, s. 63.

Istota zasady integralności terytorialnej państwa znalazła także swoje odbicie w Deklaracji zasad prawa międzynarodowego z r. 1970. Jednak ani treść tej Deklaracji, ani art. 2 pkt 4 Karty NZ nie stanowią gwarancji terytorialnego *status quo*. Nie chronią niezmienności terytorialnej w ogóle, lecz zabraniają przeprowadzania zmian terytorialnych siłą lub groźbą jej użycia przez państwo lub państwa.

Powstaje więc pytanie, czy z treści Deklaracji z r. 1970 nie wynika sprzeczność między zasadą integralności terytorialnej państwa a zasadą samostanowienia narodów, rozumianą jako uprawnienie do naruszania tej pierwszej przez realizację secesji?

Z interpretacji treści wspomnianej Deklaracji z r. 1970, jak zauważono, wysnuć można wniosek, że w przypadku nieprzestrzegania przez państwo zasady równouprawnienia narodów zamieszkujących je, część dyskryminowanej społeczności może podjąć działania zmierzające do oderwania zamieszkałej przez nią części terytorium od macierzystego państwa. Jak więc w takiej sytuacji pogodzić zasadę samostanowienia narodów z zasadą integralności terytorialnej państwa? Czy mamy do czynienia z dylematem, że każde roszczenie do samostanowienia pociąga za sobą przeciwstawne roszczenie do integralności terytorialnej? Jeśli tak, to które z nich ma pierwszeństwo?

Jakkolwiek ostatnia kwestia dla zwolenników prymatu integralności terytorialnej państwa ma priorytet[28], to wszelako bardziej słuszny jest pogląd o nierozwiązywalności problemu pierwszeństwa między wymienionymi zasadami. Pamiętać bowiem trzeba, że zasada integralności terytorialnej państwa odnosi się do stosunków między państwami, natomiast zasada samostanowienia narodów dotyczy ludności dyskryminowanej bądź w ramach państwa wielonarodowego, bądź na terytorium niesamodzielnym. Toteż pierwsza nie może wyłączyć działania w stosunkach międzynarodowych samostanowienia narodów. Natomiast prawo międzynarodowe, jak zauważa H. Lauterpacht „nie potępia secesji zmierzającej do uzyskania niepodległości" [29], lecz można by zapytać, czy tylko wówczas, gdy dokonuje się ona bez obcej, zewnętrznej pomocy, traktowanej w takim przypadku przez wielu jako ingerencja w sprawy wewnętrzne państwa, od którego dany naród chce się oderwać?

Odpowiadając zauważyć należy, że współczesne życie międzynarodowe toczy się nie wewnątrz takich czy innych uregulowań prawnych, cho-

---

[28] Od wielu lat zwolennikami prymatu tej zasady są przedstawiciele nauki rosyjskiej, co jest oczywiste z uwagi na tendencje, które zdezintegrowały radziecką federację. Zob. np.: I. L. Wołowa: *Mieżdunarodno-prawowyj princyp tierritorialnoj nieprikosnowiennosti i nieruszymost' granic jewropiejskich gosudarstw*, „Sowietskij Jeżegodnik Mieżdunarodnogo Prawa" 1974, s. 127.

[29] H. Lauterpacht: *Recognition in International Law*, Cambridge 1948, s. 8.

ciażby najdoskonalszych, czy też zgodnie z życzeniami niejednego znawcy prawa międzynarodowego, lecz obok wspomnianych uregulowań i życzeń, a często wbrew nim, nierzadko też pomijając różnego rodzaju ograniczenia wynikające z prawnomiędzynarodowych unormowań.

Toteż o tym, czy danej części ludności wolno było dążyć do secesji, czy też nie, decydować będzie skutek w postaci powstania nowego państwa lub też połączenie się oderwanej części terytorium z innym państwem. Będzie on wywoływać skutki prawne, jeżeli nowo powstała sytuacja okaże się w pełni efektywna, gdyż z zasady efektywności, będącej ogólną zasadą prawa międzynarodowego, wypływa możność legalizowania nowo powstałych stanów faktycznych, wyłonionych — jak to wcale nierzadko się zdarza w przypadku secesji — przy obcej pomocy, gdy okażą się one w pełni efektywne, to jest rzeczywiste i trwałe.

Powracając zaś raz jeszcze do stosunku między zasadą integralności terytorialnej państwa a samostanowieniem narodów, warto przytoczyć w tej sprawie opinię J. Tyranowskiego. Otóż, jeśli jakaś część ludności państwa zmierza do oderwania się od dotychczasowego państwa, to — jak podkreśla J. Tyranowski: „Następująca w takim przypadku secesja nie stanowi naruszenia integralności terytorialnej państwa (aczkolwiek materialnie zostaje ona naruszona), gdyż tę naruszyć może jedynie państwo określonym działaniem wobec innego [...]. Nie ma więc sprzeczności między integralnością terytorialną a uprawnieniem narodów do samostanowienia, ponieważ obie zasady funkcjonują w różnych płaszczyznach [...], także „[...] związku między tą pierwszą a problemem istnienia lub nieistnienia prawa do secesji".[30] Uprawnienia wynikające z samostanowienia narodów obejmują więc między innymi możność dążenia do secesji przez tę część ludności, która w państwie nie korzysta z równouprawnienia.

Tak więc zasada integralności terytorialnej państwa, jako odnosząca się do stosunków między państwami, nie może pozbawić jakiejkolwiek dyskryminowanej części ludności państwa praw przysługujących jej z tytułu samostanowienia narodów jako zasady prawa międzynarodowego.

REALIZACJA SECESJI ŚRODKAMI POKOJOWYMI

Retrospektywne spojrzenie pozwala stwierdzić, że dążenie do secesji części terytorium przez część ludności jakiegoś państwa może być wynikiem zarówno obcej, zewnętrznej interwencji, jak i konsekwencją odrzucenia przez nią wielorakich form jej dyskryminacji w państwie dotąd przez nią zamieszkałym. Realizować zaś można ją środkami pokojowymi

---

[30] Tyranowski: *op. cit.*, ss. 38—40.

lub też uciekając się do użycia siły, co oznacza w istocie rozpoczęcie wojny domowej.

Przepis prawny w postaci prawa do wystąpienia z federacji, zawarty w konstytucjach zdezintegrowanego Związku Radzieckiego i Jugosławii, skłania do rozważenia nie tyle skutków konstytucyjnego zapisu, ile zastanowienia się nad jego znaczeniem w okresie niezakłóconego funkcjonowania obu federacji.

Akty prawne o utworzeniu i ustroju społeczno-politycznym ZSRR zawierały przepisy traktujące o suwerenności lub o prawach suwerennych republik związkowych, aczkolwiek nie była to suwerenność w sensie prawa międzynarodowego mimo dość szerokich uprawnień międzynarodowych poszczególnych republik. Zgodnie z art. 76 konstytucji ZSRR z r. 1977 republiki związkowe, jako „suwerenne socjalistyczne państwa radzieckie", połączyły się ze sobą w Związek Radziecki, sprawując samodzielnie władzę na swoim terytorium.

Teza o suwerenności republik związkowych była akceptowana w nauce radzieckiej [31] niezależnie od kwestii ich prawnomiędzynarodowej podmiotowości, zresztą praktycznie nie zrealizowanej (z wyjątkiem, jak się wydaje, Ukrainy i Białorusi), a „koronnym argumentem" w tej materii pozostawał pogląd o ich prawie do „swobodnego wystąpienia" ze Związku Radzieckiego, co wcale — zdaniem radzieckiej doktryny — nie podważało charakteru państwowego ZSRR. Możność secesji radzieckich republik związkowych ujęto w konstytucyjne uprawnienie nie ograniczone jakimkolwiek terminem czy warunkiem, a najwyższe organy państwowe ZSRR zostały wyposażone jedynie w prawo uchylania tych decyzji organów republik związkowych, które pozostawałyby w sprzeczności z federacyjną ustawą zasadniczą, co w przypadku prawa do secesji nie miało miejsca wobec jednoznacznego brzmienia art. 72 konstytucji ZSRR.

Jeśli więc republiki związkowe dążyły do oparcia stosunków z resztą federacji na zasadach, które przede wszystkim odpowiadałyby interesom społeczności republiki, to powinny były posiadać realną możliwość realizacji tych zasad. W przypadku radzieckiej konstytucji problem polegał na nieistnieniu ani w niej, ani w aktach prawnych niższego rzędu mechanizmu prawnego regulującego urzeczywistnienie prawa do secesji z federacji. Skonstruowany zaś w widocznym pośpiechu w ostatnim okresie przed rozpadem Związku Radzieckiego, mechanizm występowania z federacji nie mógł znaleźć i nie znalazł praktycznego zastosowania.

Pogłębiający się kryzys ekonomiczno-polityczny państwa radzieckiego, przy równolegle postępującym kryzysie światowego systemu socjalistycz-

[31] Por. *Diemokratizacyja sowietskogo obszczestwa i gosudarstwiennoprawowyje aspiekty nacyonalnych otnoszenij w SSSR*, „Sowietskoje Gosudarstwo i Prawo" 1989, nr 2, s. 26.

nego i rozpadzie europejskiego systemu państw socjalistycznych, stał się impulsem przyśpieszającym realizację procesu samostanowienia narodów radzieckiej federacji, którego finalnym skutkiem okazał się rozpad radzieckiego państwa.

Po 69 latach od utworzenia ZSRR, po 21 miesiącach od proklamowania litewskiej niepodległości przywódcy 3 republik radzieckich: Białorusi, Rosji i Ukrainy — założycieli w r. 1922 ZSRR — osiągnąwszy porozumienie co do dalszych losów radzieckiej federacji, na mocy porozumienia zawartego w Mińsku 8 XII 1991 r. powołali do życia Wspólnotę Państw Niepodległych, twór, którego charakter prawnomiędzynarodowy, „wymykając się" znanym w prawie międzynarodowym klasyfikacjom, wydaje się podobny do (brytyjskiej) Wspólnoty Narodów, szczególnej formy prawnomiędzynarodowych stosunków i więzi, nie będący jednak ani kontynuacją ZSRR, ani państwem w sensie prawa międzynarodowego czy też strukturą ponadpaństwową. Do WPN 21 XII 1991 r. przystąpiło dalszych 8 republik radzieckich: Armenia, Azerbejdżan, Kazachstan, Kirgizja, Mołdowa (dawna Mołdawia), Tadżykistan, Turkmenia i Uzbekistan, podejmując decyzję o likwidacji Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich jako podmiotu prawa międzynarodowego i rzeczywistości geopolitycznej, co formalnie nastąpiło 25 XII 1991 r., z chwilą zrezygnowania przez M. Gorbaczowa z funkcji prezydenta Związku Radzieckiego.

Sytuacja powstała po rozpadzie ZSRR wyłoniła istotny problem sukcesji po byłym Związku Radzieckim i skutków prawnomiędzynarodowych, jakie ona powoduje.

Rozumiejąc pojęcie sukcesji w prawie międzynarodowym jako zdarzenie polegające na zastąpieniu jednego państwa przez drugie na określonym terytorium, tudzież przejęcie przez to drugie praw i obowiązków, które miało państwo-poprzednik jako dotychczasowy suweren tego terytorium, można zapytać, z jakim typem sukcesji mamy do czynienia w przypadku radzieckim i kto jest sukcesorem po byłym Związku Radzieckim?

Odwołując się do kryterium identyczności w prawie międzynarodowym, stwierdzić trzeba, że jeśli państwo upada, czyli przestaje istnieć jako podmiot prawa międzynarodowego, to mamy do czynienia z sukcesją całkowitą państw. Z tego typu zdarzeniem spotykamy się w przypadku rozpadu Związku Radzieckiego, toteż sukcesorami po ZSRR powinny być republiki radzieckie, które — jako nowe państwa — ustanowiły swoją suwerenność na terytorium podlegającym do momentu rozpadu suwerenności państwa-poprzednika.

Można mieć jednak wątpliwości, czy rzeczywiście wszystkie dawne republiki radzieckie są sukcesorami po państwie-poprzedniku. Wydaje się, że są nimi: Białoruś, Ukraina oraz pozostałe republiki, które przystąpiły

do porozumienia mińskiego, z wyłączeniem wszelako Rosji, nie ogłaszającej w odróżnieniu od innych postradzieckich republik deklaracji niepodległości, a zatem i wystąpienia z ZSRR. Także zajęcie w Organizacji Narodów Zjednoczonych, a przede wszystkim Radzie Bezpieczeństwa NZ, miejsca po byłym Związku Radzieckim oraz w innych organizacjach międzynarodowych czy też uznanie na przykład w traktacie rosyjsko-francuskim z 7 II 1992 r. Rosji jako kontynuatora dawnego ZSRR świadczy o tym, iż jest ona w ten sposób postrzegana. Natomiast anektowane w lecie 1940 r. do ówczesnego Związku Radzieckiego republiki nadbałtyckie, które doprowadziły obecnie do restytucji suwerennych praw, nie są sukcesorami byłego ZSRR. Jeśli jednak przyjąć, że stanowiły one integralną część ZSRR i za taką część uważane były przez państwa społeczności międzynarodowej, należałoby uznać, że są one także sukcesorami państwa-poprzednika.

Z uwagi zaś na to, że w przypadku rozpadu Związku Radzieckiego mamy do czynienia z powstaniem nowych państw, ich sukcesja w odniesieniu do umów międzynarodowych opiera się na zasadzie wynikającej z art. 34 konwencji wiedeńskiej o sukcesji państw w odniesieniu do umów międzynarodowych, zatytułowanego *Sukcesja państw w przypadku oddzielenia się części państwa* [32], a więc na zasadzie kontynuacji zobowiązań umownych *ipso iure*.

Powracając zaś do problemu litewskiego podkreślić należy, iż władze litewskie uznając tajny protokół z 28 IX 1939 r., zawarty między Rzeszą Niemiecką a ZSRR, na mocy którego to ostatnie państwo anektowało Litwę, za niebyły, uważają, że wobec tego w ogóle nie doszło w marcu 1990 r. do secesji Litwy ze Związku Radzieckiego, tym bardziej że tak Litwa, jak i dwie pozostałe republiki nadbałtyckie zgłosiły gotowość przystąpienia do traktatów międzynarodowych, co jest korelatem nie secesji, a likwidacji aneksji.

Faktem jest, że w efekcie wydarzeń sprzed półwiecza przez minione dziesięciolecia federacyjne władze radzieckie traktowały Litwę jako integralną część ZSRR, korzystającą z atrybutów państwowości, wszelako przekreślonej wydanymi w tym czasie przez władze federacyjne aktami wykonawczymi.

Władze radzieckie, odrzucając litewskie „wystąpienie” z federacji i ogłoszoną w ślad za nim niepodległość za nie mającą jakiejkolwiek mocy prawnej, domagały się przywrócenia na całym terytorium litewskim stanu prawnego sprzed ogłoszenia niepodległości, na co Litwini nie przystali. Nie chcąc jednak potęgować napięcia w stosunkach z ówczesnym ZSRR

[32] Konwencja wiedeńska o sukcesji państw w odniesieniu do umów międzynarodowych, [w:] *Zbiór dokumentów*, PISM, Warszawa 1978, nr 11, s. 1609.

oraz dążąc do uniknięcia negatywnych skutków wprowadzonej w odwecie za wystąpienie z federacji blokady ekonomicznej Litwy, władze litewskie wyraziły gotowość przedyskutowania powstałej sytuacji tak z punktu widzenia prawa międzynarodowego, jak i wewnętrznego radzieckiej federacji, na co władze federacyjne nie wyraziły jednak zgody w obawie przed negatywnymi skutkami, jakie mógłby taki precedens wywołać w innych republikach.

Idąc jeszcze dalej, parlament litewski 29 IV 1990 r. uchwalił 100-dniowe moratorium na ogłoszoną deklarację niepodległości, władze federacyjne zaś, odstępując od sankcji ekonomicznych, wzmogły działania zmierzające do niedopuszczenia do formalnego uznania w sensie prawa międzynarodowego litewskiej państwowości przez inne państwa.

Czy powstały w ten sposób w drugiej połowie 1990 r. stan faktyczny był potwierdzeniem tego, że w rzeczywistości powstało nowe państwo w sensie prawa międzynarodowego, czy też nastąpiło odrodzenie się państwa uprzednio nielegalnie zlikwidowanego?

Analiza kryteriów państwowości prowadzi do wniosku, że najważniejszą rolę odgrywa wymóg posiadania ustabilizowanego rządu, co ma podstawowe znaczenie dla istnienia nowego państwa i podporządkowania go prawu międzynarodowemu. Oczywiście, władza ta musi być wykonywana w stosunku do ludności zamieszkującej określone terytorium. Jednakże na to, by nowo powstała jednostka terytorialna mogła stać się podmiotem prawa międzynarodowego, nie wystarcza wszelako wewnętrzna skuteczność nowej jednostki. Musi być ona także efektywna zewnętrznie, przez co należy rozumieć jej zdolność do niezależnego i w pełni samodzielnego występowania w stosunkach międzynarodowych, zdolność do skutecznego wypełniania zobowiązań prawnomiędzynarodowych. Tego zaś władzom litewskim w dużym stopniu w omawianym okresie brakowało, rzutując tym samym na postrzeganie ówczesnej „litewskiej rzeczywistości" przez inne państwa. Nie chciały one, mimo starań władz litewskich, przez pewien czas dostrzec wzrastającej efektywności zewnętrznej rządu litewskiego, uzasadniającej uznanie przez nie Litwy za państwo w sensie prawa międzynarodowego. Innym czynnikiem było to, że nie bardzo wiadomo było, czy litewskie wystąpienie z radzieckiej federacji miało charakter rzeczywisty i trwały.

Duży wpływ na takie traktowanie „litewskiej kwestii" miała też ówczesna mocarstwowa jeszcze pozycja Związku Radzieckiego. W miarę jednak postępującej destabilizacji politycznej oraz pogłębiającego się kryzysu ekonomicznego radzieckiej federacji, słabnięcia jej pozycji jako potęgi militarno-politycznej, stawało się sprawą oczywistą, iż uznanie tak Litwy, jak i dwóch pozostałych republik nadbałtyckich za państwa w

sensie prawa międzynarodowego jest jedynie kwestią czasu, co istotnie potwierdziło się.

Państwa, dotąd postrzegające Związek Radziecki jako wielkomocarstwową federację, w miarę słabnięcia jego pozycji zaczęły w pierwszej połowie 1991 r. dostrzegać zwiększającą się skuteczność poczynań władz litewskich, co w początkach drugiej połowy 1991 r. skłoniło je do uznania Litwy za państwo w sensie prawa międzynarodowego.

Proces uznawania litewskiej państwowości połączony z przywracaniem z tą jednostką terytorialną stosunków dyplomatycznych i konsularnych, tudzież uzyskanie przez Litwę we wrześniu 1991 r. członkostwa w ONZ i KBWE prawie zbiegł się z uznaniem przez Radę Państwową byłego Związku Radzieckiego państwowości Litwy, usuwając tym samym zasadniczą trudność na drodze uznania jej podmiotowości ze strony państw trzecich.

Wyłoniony stan rzeczy był potwierdzeniem odrodzenia się państwa w przeszłości nielegalnie zagarniętego. Okazał się także nie tylko zwycięstwem społeczności tego nadbałtyckiego kraju czy społeczności międzynarodowej w ogóle, lecz zarazem uzmysłowił znaczenie uznania w prawie międzynarodowym jednostki powstałej między innymi w wyniku rozpadu państwa macierzystego. Jednak korzystanie przez Litwę z przysługujących jej jako państwu uprawnień oraz podjęcie ciążących na niej obowiązków międzynarodowych stanowi kwestię czasu, gdyż jednostka terytorialna, która nie zostaje uznana albo uzyskuje, jak podkreśla K. Skubiszewski „[...] uznanie tylko ze strony ograniczonej liczby państw, z trudnością realizuje niektóre uprawnienia przysługujące [...] na podstawie prawa międzynarodowego". „[...] nie uznana nie bierze udziału w życiu międzynarodowym albo czyni to w ograniczonym stopniu".[33]

Przechodząc następnie do Jugosławii podkreślić należy, iż federacyjna konstytucja tego państwa (analogicznie do radzieckiej) nie sprecyzowała mechanizmu realizacji prawa do wystąpienia z federacji. Nie odsyłała też w tej kwestii do konstytucji republik czy aktów wykonawczych niższego rzędu, dlatego w miarę narastania kryzysu społeczno-ekonomicznego w jugosłowiańskiej państwowości, odżywania zadawnionych waśni, których ewidentnym symptomem był wybuch separatyzmu kosowskiego, realna stała się możliwość urzeczywistnienia konstytucyjnego prawa narodów i narodowości federacji do secesji.

Poszczególne republikańskie ośrodki władzy podchodzić zaczęły w wybiórczy sposób do federacyjnej konstytucji, akceptując jej postanowienia bądź je negując w zależności od potrzeb. Z uwagi zaś na to, że wyda-

---

[33] K. Skubiszewski [w:] *Zarys prawa międzynarodowego publicznego*, Red. M. Muszkat, Warszawa 1956, t. 2, s. 6.

rzenia w Jugosławii zdezaktualizowały treści ujęte w ustawie zasadniczej państwa, część republik (m.in. Serbia i Czarnogóra) opowiedziała się za podjęciem wysiłków, które miałyby na celu utrzymanie „porządku federacyjnego". Natomiast Chorwacja i Słowenia były początkowo za przekształceniem Jugosławii w konfederację, jednak z powodu niezaakceptowania ich postulatu zadeklarowały zamiar secesji z jugosłowiańskiej federacji. Między innymi parlament Słowenii uchwalił 27 IX 1989 r. poprawkę do republikańskiej konstytucji, przewidującą prawo ludności republiki do secesji z Jugosławii.

Kiedy zaś w maju 1990 r. pierwsze w powojennej historii wolne wybory w Chorwacji wygrała Chorwacka Wspólnota Demokratyczna, stało się jasne, iż oderwanie się obu części składowych jugosłowiańskiej federacji to jedynie kwestia czasu.

Rzeczywiście, w trzeciej dekadzie czerwca 1991 r. obie republiki ogłosiły dokonanie secesji z Jugosławii, a parlamenty republikańskie proklamowały ich niepodległość [34], zaznaczając, że w okresie przejściowym ustawodawstwo obu republik staje się nadrzędne w stosunku do prawa stanowionego w państwie-poprzedniku.

Secesja obu republik doprowadziła do wewnętrznych podziałów w jugosłowiańskiej federacji, następnie działań zbrojnych podjętych przez władze serbskie przeciwko słoweńskim i chorwackim secesjonistom celem zapobieżenia dezintegracji państwa. Nie zapobiegły jej podjęte w tym czasie wysiłki przedstawicieli państw należących do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, także Unii Zachodnioeuropejskiej czy Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Wynikało to z faktu, iż instytucjom tym brakuje w określonym stopniu umiejętności rozwiązywania konfliktów rozgrywających się nie na sali konferencyjnej, lecz na polu walki.

Dalszy rozwój wydarzeń w Słowenii i Chorwacji skłonił państwa EWG do sformułowania warunków, od których spełnienia uzależniały uznanie obu secesjonistycznych republik za państwa w sensie prawa międzynarodowego. Były nimi: wprowadzenie w obu republikach ustroju demokratycznego, zapewnienie przestrzegania praw człowieka, ochrona mniejszości narodowych, ustalenie granic drogą pokojowych negocjacji oraz przestrzeganie zobowiązań zaciągniętych przez państwo-poprzednika ze szczególnym uwzględnieniem zobowiązań rozbrojeniowych.

Władze obu jednostek terytorialnych wyraziły zgodę na realizowanie wymienionych warunków, jednak nadal toczące się działania zbrojne, prowadzone przez serbskie siły zbrojne, uniemożliwiają ich spełnienie. Skłoniło to ONZ do zajęcia się sytuacją wewnętrzną dezintegrującej się Jugosławii, jako sytuacją stanowiącą zagrożenie dla pokoju. Czy ONZ miała

---

[34] „Rzeczpospolita" 17 I 1992 r.

prawo do tego? Czy nie stanowiło to naruszenia istoty art. 2 pkt 7 Karty NZ, zakazującego tej organizacji ingerowania w „[...] sprawy, które z istoty swej należą do kompetencji wewnętrznej [...] państwa [...]"? Należy odpowiedzieć przecząco, gdyż obecnie, w efekcie wielu postępowych zmian wprowadzonych do prawa międzynarodowego, w tym między innymi dotyczących poszanowania zasady samostanowienia narodów, praw człowieka, obowiązku przestrzegania równouprawnienia narodów, sprawy te stały się przedmiotem reglamentacji międzynarodowej.

Tak więc to, co należy „[...] z istoty swej [...] do kompetencji wewnętrznej któregokolwiek państwa [...]" określane jest przez aktualny stan jego zobowiązań prawnomiędzynarodowych. Jak z tego wynika — zakres kompetencji własnej jest zmienny w czasie, zarazem zmienny i podmiotowo.

Z uwagi więc na niepokojący rozwój sytuacji, grożący ujemnymi skutkami dla tej (i nie tylko) części kontynentu europejskiego, Rada Bezpieczeństwa NZ, na której z mocy art. 24 pkt 1 Karty NZ spoczywa główna odpowiedzialność za utrzymanie międzynarodowego pokoju, przedsięwzięła kroki zmierzające do przeciwdziałania rozszerzaniu się konfliktu zbrojnego, posługując się oddziałami wojskowymi i policyjnymi oddanymi do jej dyspozycji przez państwa członkowskie ONZ.

Karta NZ nie zawiera jednak jakichkolwiek wskazówek co do charakteru i zakresu tego rodzaju operacji wojskowej, a także pokojowej. Jednak z uwagi na to, iż w jugosłowiańskim przypadku nie chodzi o sankcje, zatem wymagała ona zgody zainteresowanych stron, na których terytorium miała być realizowana. Strony będące w konflikcie, tj. Chorwacja i Serbia, wyraziły w r. 1992 zgodę na wprowadzenie Sił Ochrony Narodów Zjednoczonych (*United Nations Protection Force — UNPROFOR*), składających się z jednostek wojskowych i policyjnych oraz pracowników cywilnych i rozmieszczenia ich w rejonach Chorwacji, będących skupiskami ludności serbskiej: we wschodniej i zachodniej Sławonii oraz w Krainie, przy czym Rada Bezpieczeństwa NZ zastrzegła sobie prawo przedłużenia lub skrócenia mandatu tych sił, co oznacza, że ani władze Chorwacji, ani „kadłubowej" Jugosławii nie mogły wówczas decydować o losach ONZ-towskiej operacji pokojowej.

Uprzedzając natomiast akcję ONZ w dezintegrującej się Jugosławii państwa Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej 15 I 1992 r. uznały Słowenię i Chorwację za państwa w sensie prawa międzynarodowego. Tegoż samego dnia uczynił to również rząd Rzeczypospolitej Polskiej.[35]

Powstała zaś z połączenia Serbii i Czarnogóry Federacyjna Republika Jugosławii została 12 V 1992 r. zawieszona w prawach członka KBWE,

[35] *Loc. cit.*

a 22 IX 1992 r. wykluczona z Organizacji Narodów Zjednoczonych (127 państw głosowało za wykluczeniem, 6 przeciwko).

Uznanie Słowenii i Chorwacji za osobne państwa, a także niepodległości byłych republik nadbałtyckich rozczłonkowanego ZSRR oraz przyznaniu statusu państw republikom wchodzącym w skład Wspólnoty Niepodległych Państw można by traktować jako kolejny ważki element w prawie międzynarodowym w postaci dążenia do usankcjonowania prawa do secesji.

Zaakceptowanie przez społeczność międzynarodową secesji byłych republik radzieckich (z wyjątkiem Rosji) i jugosłowiańskich otwiera drogę różnym „skrawkom Europy" do oderwania się od dotychczasowego państwa macierzystego. Ukazując bezsilność poczynań przedstawicieli tak EWG, jak i KBWE na rzecz utrzymania integralności terytorialnej, przede wszystkim Jugosławii, podkreśla znaczenie samostanowienia narodów, jednej z najbardziej dynamicznych zasad prawa międzynarodowego, zasady, która „wzywa i zobowiązuje" wszystkie państwa, aby ją w swej działalności przestrzegały. Powoływać zaś na tę zasadę może się cała ludność zamieszkująca jakiekolwiek terytorium zależne oraz dyskryminowana część ludności niepodległego państwa.

Uwzględniając charakter zasady samostanowienia narodów podkreślić należy, że jeśli ma ona cokolwiek znaczyć, musi być związana z ludnością, a nie państwem. Oczywiście, jej celem nie jest osiągnięcie podziału świata na tyle państw, ile istnieje narodów, czy też rozgraniczenie ich według kryterium takiego czy innego, lecz pełne poszanowanie jej w odniesieniu do wszystkich narodów świata, co czyni z niej jeden z kardynalnych celów ludzkości i całego porządku prawnomiędzynarodowego.

SUMMARY

In the years following World War II a need arose, often very dramatically, to affirm and defend their own identity by some nations, deprived of their own statehood for decades. Their growing tendencies to possess a state of their own came to be manifested as tendencies to secede from the parent country. These tendencies became especially strongly felt in the USSR and Yugoslavia at the start of the present decade, which gave impetus for the disintegration of the two countries.

The problem of secession of the constituent elements of a country from the remainder of the parent state need to be investigated from the standpoint of both international law and the internal law of that country. From the standpoint of international law this issue should be analyzed basing on the principle of self--determination of nations. Although in the science of international law it is debatable whether this principle entails the right to secession of integral parts of the state's territory, nothing indicates that it should not apply to all nations, regardless of the degree of their development and the form of political existence.

A question arises here whether the withdrawal of union republics from the USSR and federative republics from Yugoslavia took place in accordance with the constitutional law of the two countries. Under strictly constitutional regulations the answer must be positive. However, the absence of executory regulations on the matter does not permit a full assessment of the problem.

In view of the fact that the criterion of legality of secession under international law is the operation of internal integration forces, which condition was fulfilled and the act of secession became a fact, the two countries became therefore disintegrated.

A closer analysis of all factors accompanying the disintegration of the USSR permits one to conclude that present-day Russia is, under international law, a continuator rather than a successor of the former USSR. This should also be emphasized with Serbia and Montenegro as continuators of the former Yugoslavian federation.

However, the Commonwealth of Independent Nations established by the leaders of Byelorussia, Russia and Ukraine in 1991 is not yet a complete formation. Yet it is not a state under international law, at best it is a *sui generis* union of states. The legal grounds for its existence are agreements concluded between member states of the CIS.

The acceptance by international community of the secession of constituent part of the USSR and Yugoslavia provides an opportunity for various areas in Europe to secede from their parent countries. This acceptance also shows the character of the principle of self-determination of nations, the goal of which is not to divide the world into as many countries as there are nations, but conversely, the respect of the principle for all nations of the world makes it one of the major goals of mankind and of the whole international legal order.